

PROMJENE U ZAKONU O UDRUGAMA

Na svojoj posljednjoj sjednici u 2022. godini Hrvatski sabor je usvojio izmjene i dopune Zakona o udrugama¹ koje su stupile na snagu već početkom ove godine, a najvećim dijelom odnose se na osobe koje su osnivači udruga i osobe ovlaštene za zastupanje udruga i likvidatora udruge.

Povod za izmjene ovih sistemskih zakona bilo je donošenje Akcijskog plana za jačanje učinkovitosti hrvatskog sustava sprječavanja pranja novca i financiranja terorizma² kojim su određene 123 mjere i aktivnosti usmjerene na jačanje hrvatskog sustava sprječavanja pranja novca i financiranja terorizma s namjerom da se ispune preporučene mjere Odbora stručnjaka Vijeća Europe MONEYVAL iz Izvješća o 5. krugu evaluacije Republike Hrvatske, usvojenom na 62. plenarnoj sjednici MONEYVAL-a održanoj u prosincu 2021. godine. Mjerom 5.2. utvrđena je obveza izmjene i dopune Zakona o udrugama, Zakona o zakladama i Zakona o ustanovama s namjerom ispunjavanja preporučene mjere MONEYVAL-a koja se odnosi na uvođenje mehanizama koji će osigurati: (i) provjeru svih podataka danih u fazi osnivanja pravne osobe (ii) sprječavanje kriminalaca (pranje novca, predikatna kaznena djela, financiranje terorizma) da djeluju kao dioničari, udjelničari, stvarni vlasnici ili direktori, uvodeći zahtjev za provjeru kriminalne prošlosti te osobe, uključujući provjeru ciljanih financijskih sankcija Ujedinjenih naroda (iii) uvođenje stalnog mehanizma praćenja za osiguranje pravodobnog otkrivanja i registracije promjene osnovnih informacija (iv) uspostavu mehanizma za nadzor kako bi se osigurala točnost i pravodobno ažuriranje informacija (v) učinkovite, razmjerne i odvraćajuće sankcije za nepoštivanje propisanih zahtjeva, kao i na potrebu dodjele jasne odgovornosti nadležnim tijelima, osiguranje resursa potrebnih za obavljanje redovitog nadzora, te vođenje statistike o primjeni sankcija.

Imajući u vidu da je riječ o preporukama koje nisu implicirale način njihove implementacije u nacionalno zakonodavstvo postoji dvojba je li bilo potrebe u tom obimu mijenjati sistemske zakone odnosno jesu li se ciljevi preporučenih mjera mogli postići i odgovarajućim izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma³ (koji je također istovremeno mijenjan i dopunjavan) jedinstveno za sve osnivače i osobe ovlaštene za zastupanje trgovačkih društava, udruga, zaklada i ustanova. Kako je donošenjem navedenog

¹ NN 74/14, 70/17, 98/19, 151/22

² NN 56/22

³ NN 108/17, 39/19 i 151/22

Akcijskog plana prihvaćen drugačiji pristup te su tijekom 2022. predviđene izmjene i dopune Zakona o kaznenom postupku, Zakona o trgovačkim društvima, Zakona o sudskom registru, Zakona o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma, Zakona o udrugama, Zakona o zakladama i Zakona o ustanovama i nekoliko podzakonskih propisa u nastavku je komentar najvažnijih izmjena i dopuna Zakona o udrugama, a koje su istovremeno obuhvatile i odredbe koje nisu vezane uz spomenuti Akcijski plan.

Ukratko, izmjenama i dopunama Zakona o udrugama, dopunjen je postojeći pravni okvir za udruge sa svojstvom pravne osobe i strane udruge u dijelu koji se odnosi na osnivača udruge, stranu udruhu i osobu ovlaštenu za zastupanje udruge i strane udruge, njihov upis u registar udruga i registar stranih udruga, kao i odredbe o podnošenju zahtjeva za upis promjena u registre koji se vode pri nadležnom upravnom tijelu županije, odnosno Grada Zagreba, na način da je utvrđena obveza podnošenja prijave promjene u slučaju postojanja zapreka za zastupanje udruge odnosno strane udruge. Budući da se preporučena mjera MONEYVAL-a odnosi i na osiguranje uvjeta za pravodobno otkrivanje i registraciju promjene osnovnih informacija, što je vezano uz nadzor nad prijavom promjena podataka sukladno Zakonu, izmijenjene su i odredbe o nadzoru kojeg obavljaju ovlaštene službenice nadležnog upravnog tijela te su propisane odgovarajuće sankcije za povrede Zakona. Pored toga, dopunjene su i odredbe o vođenju registra udruga i registra stranih udruga na način da je jasno propisano da tijelo državne uprave nadležno za poslove opće uprave upravlja informacijskim sustavom registra udruga i registra stranih udruga te se brine za održavanje i nadogradnju toga sustava, a pojedine odredbe o prestanku udruge uređene su na način koji omogućuje efikasnije provođenje postupaka brisanja iz registra udruga i registra stranih udruga.

Konkretno, dopunom dva stavka u **članku 11.** propisano je da **osnivač udruge ne može biti** osoba koja je pravomoćno osuđena za kazneno djelo financiranja terorizma ili kazneno djelo pranja novca za vrijeme dok traju pravne posljedice osude te osoba za koju su uvedene međunarodne mjere ograničavanja raspolaganja imovinom, dok su te mjere na snazi ili koja je pravomoćno osuđena za kazneno djelo neke druge države koje po svojim bitnim obilježjima odgovara navedenim kaznenim djelima. Također, osnivač udruge koja je u izravnom doticaju s djecom ne može biti osoba koja je pravomoćno osuđena za neko od kaznenih djela spolnog zlostavljanja i iskorištavanja djeteta na temelju zakona kojim se uređuju kaznena djela i kaznenopravne sankcije.

Dopunama dva stavka u **članku 19.** propisano je da **osoba ovlaštena za zastupanje udruge ne može biti** osoba koja je pravomoćno osuđena za kazneno djelo financiranja terorizma, pranja novca, zlouporabe povjerenja u gospodarskom poslovanju, prijevare u gospodarskom poslovanju, prouzročenja stečaja, pogodovanja vjerovnika ili povrede obveze vođenja trgovačkih i poslovnih knjiga iz zakona kojim se uređuju kaznena djela i kaznenopravne sankcije ili ranije važeća kaznena djela zlouporabe stečaja i zlouporabe u postupku stečaja i to za vrijeme dok traju pravne posljedice osude kao i kojoj su uvedene međunarodne mjere ograničavanja raspolaganja imovinom, dok su te mjere na snazi ili je pravomoćno osuđena za kazneno djelo neke druge države koje po svojim bitnim obilježjima odgovara navedenim kaznenim djelima.

Također, osoba ovlaštena za zastupanje udruge koja je u izravnom doticaju s djecom ne može biti osoba koja je pravomoćno osuđena za neko od kaznenih djela spolnog zlostavljanja i iskorištavanja djeteta na temelju zakona kojim se uređuju kaznena djela i kaznenopravne sankcije.

Slijedom toga, odgovarajuće su uređene su i **odredbe o upisu u registar udruga (članak 23.)** kojima je propisano da se zahtjevu za upis u registar udruga trebaju priložiti i ovjerene izjave osnivača o nepostojanju zapreke iz članka 11. (novih) stavaka 7. i 8. ovoga Zakona te ovjerene izjave osoba ovlaštenih za zastupanje i likvidatora o nepostojanju zapreke iz članka 19. (novih) stavaka 2. i 3. ovoga Zakona.

Dodavanjem **novih članak 24.a i 24.b** u svrhu utvrđivanja činjenica iz članka 11. stavaka 7. i 8. te članka 19. stavaka 2. i 3. Zakona, **nadležno upravno tijelo dužno je ubuduće u postupcima upisa u registar udruga i registar stranih udruga provjeriti u službenoj evidenciji podatke o osnivaču udruge, osobi ovlaštenoj za zastupanje udruge i likvidatoru odnosno o stranoj udruzi, osobi ovlaštenoj za zastupanje strane udruge i osobi ovlaštenoj za zastupanje strane udruge u Republici Hrvatskoj**, a registar udruga i registar stranih udruga bit će povezani s odgovarajućim službenim evidencijama i zbirkama podataka u svrhu provedbe novih odredbi Zakona o udrugama kojima će se doprinijeti jačanju učinkovitosti hrvatskog sustava sprječavanja pranja novca i financiranja terorizma, odnosno sprječavanju zlouporabe ovih pravnih osoba u nezakonite svrhe.

Članak 27. koji uređuje **podnošenje zahtjeva za upis promjena u registar udruga** dopunjen je novim stavkom 2 kojim se propisuje obveza osobi ovlaštenoj za zastupanje ili drugoj ovlaštenoj osobi udruge (vršitelj dužnosti osobe ovlaštene za zastupanje udruge, član upravnog (izvršnog) tijela udruge, član udruge kojeg je ovlástilo nadležno tijelo udruge i dr.)

da nadležnom upravnom tijelu podnese zahtjev za upis promjene osobe ovlaštene za zastupanje i likvidatora udruge i **u slučaju postojanja zapreke za zastupanje** iz članka 19. stavaka 2. i 3. ovoga Zakona najkasnije u roku od 15 dana od dana donošenja odluke o promjeni. To zapravo znači da su **sve udruge stupanjem ovih izmjena i dopuna Zakona o udrugama na snagu obvezne provjeriti je li osoba trenutno ovlaštena za zastupanje i likvidator udruge pravomoćno osuđena** za kazneno djelo financiranja terorizma, pranja novca, zlouporabe povjerenja u gospodarskom poslovanju, prijevare u gospodarskom poslovanju, prouzročenje stečaja, pogodovanje vjerovnika ili povredu obveze vođenja trgovačkih i poslovnih knjiga iz zakona kojim se uređuju kaznena djela i kaznenopravne sankcije ili ranije važeća kaznena djela zlouporabe stečaja i zlouporabe u postupku stečaja i to za vrijeme dok traju pravne posljedice osude kao i kojoj su uvedene međunarodne mjere ograničavanja raspolaganja imovinom, dok su te mjere na snazi ili je pravomoćno osuđena za kazneno djelo neke druge države koje po svojim bitnim obilježjima odgovara navedenim kaznenim djelima, kao i jesu li te osobe pravomoćno osuđene za neko od kaznenih djela spolnog zlostavljanja i iskorištavanja djeteta temeljem zakona kojim se uređuju kaznena djela i kaznenopravne sankcije. U slučaju da je riječ o takvim osobama udruga je dužna provesti postupak promjene osobe ovlaštene za zastupanje i/ili likvidatora i te promjene prijaviti nadležnom registracijskom tijelu u roku od 15 dana. **Tu svoju obvezu udruge mogu učiniti tako da osoba ili osobe ovlaštene za zastupanje potpišu (i kod javnog bilježnika ovjere) izjavu o nepostojanju spomenute zapreke iz članka 19. stavaka 2. i 3. ovoga Zakona. Ova ovjereni izjava je izmjenom stavka 3. članka 27. postala obvezni prilog zahtjevu za upis promjena u registar udruge** (uz zapisnik o radu i odluke tijela udruge koje je po statutu nadležno za donošenje odluke zbog koje se traži upis promjene u registar udruge, novi statut ili njegove izmjene i dopune, presliku osobne iskaznice ili putovnice osoba ovlaštenih za zastupanje odnosno likvidatora). Ovdje treba istaknuti da je za podnošenje zahtjeva za upis promjena u registar udruge u slučaju promjene statuta, naziva, ciljeva i djelatnosti, sjedišta i adresa sjedišta, izbora osoba ovlaštenih za zastupanje, neovisno o tome radi li se o osobama iz prethodnog mandata, izbora i opoziva likvidatora i prestanka postojanja udruge **propisan rok od 60 dana** od dana donošenja odluke o promjeni i ne smije se prekoračiti (jer će u suprotnom nadležno registracijsko tijelo zahtjev odbaciti rješenjem), a u slučaju podnošenja zahtjeva za upis promjene osobe ovlaštene za zastupanje i likvidatora udruge u slučaju postojanja zapreke za zastupanje iz članka 19. stavaka 2. i 3. ovoga Zakona **propisani rok je 15 dana** od dana donošenja odluke o promjeni.

Slijedom toga, odgovarajuće su uređene su i **odredbe upisu strane udruge u registar stranih udruga (članak 28.)** kojima je propisano da se zahtjevu za upis u registar stranih udruga trebaju priložiti i ovjerena izjava nadležnog tijela strane udruge da za stranu udruhu i osobu ovlaštenu za zastupanje strane udruge ne postoji zapreka u smislu članka 19. stavaka 2. i 3. ovoga Zakona te ovjerena izjava osobe ovlaštene za zastupanje strane udruge u Republici Hrvatskoj o nepostojanju zapreke iz članka 19. stavaka 2. i 3. ovoga Zakona

Izmjenom **članka 43.** uređen **nadzor nad radom udruge, kojeg obavljaju ovlašteni službenici nadležnog upravnog tijela,** a odnosi se na nadziranje podnošenja prijava promjena koje su udruge dužne prijavljivati prema Zakonu, postojanje zapreka za zastupanje udruge sukladno Zakonu, utvrđenja činjenica vezanih za održavanje sjednica skupštine, vođenje popisa članova sukladno Zakonu te jesu li udruge prestale djelovati sukladno odredbama Zakona. Ujedno se propisuje da se odredbe o nadzoru odgovarajuće primjenjuju i na strane udruge.

Izmjenom **članka 44.** propisan je **postupak provođenja nadzora nad prijavom podataka za upis u registar udruga** te odgovarajuća primjena odredbi toga članka i na strane udruge. Službeniku (nadležnog upravnog tijela) ovlaštenom za provedbu nadzora nad prijavom podataka za upis u registar udruga dana je ovlast za izdavanje obveznog prekršajnog naloga ako udruha ili strana udruha u određenom roku ne otkloni nedostatke i nepravilnosti utvrđene u nadzoru nad prijavom podataka u registar, odnosno propisana je ovlast za podnošenje optužnog prijedloga ako udruha ili strana udruha ne otkloni zapreku iz članka 19. stavaka 2. i 3. ovog Zakona i ne podnese zahtjev za upis promjene u registre u roku koji ne može biti duži od 30 dana. Ujedno je propisano da će se postojanje zapreke i izrečena mjera upisati u registre, a ovlašteni službenik o izrečenoj mjeri dužan je obavijestiti tijelo državne uprave u čijem su djelokrugu ciljevi osnivanja udruge i tijelo državne uprave u čiji djelokrug spadaju gospodarske djelatnosti udruge, sukladno zakonu. I odredbe ovog članka na odgovarajući način primjenjuju se i na strane udruge.

Dopunom **članka 50.** Zakona propisana je odgovarajuća primjena članka 19. stavaka 2. i 3. Zakona i na likvidatora, s obzirom da se likvidator upisuje u registar udruga te u postupku likvidacije zastupa udruhu.

Dopunjena je i odredba **članka 51.** stavka 1. Zakona, kojom se uređuje **skraćeni postupak za prestanak postojanja udruge,** na način da se i **osobi ovlaštenoj za zastupanje udruge omogućuje davanje izjave pred javnim bilježnikom da udruha ne djeluje,** da su ispunjene sve obveze udruge i da je preostala imovina udruge raspoređena sukladno Zakonu. Na taj

način omogućuje se provedba skraćenog postupka za prestanak postojanja udruge kada je nesporno da udruga nije aktivna, a nema članove upravnog (izvršnog) tijela koji bi mogli dati navedenu izjavu koja je potrebna za podnošenje zahtjeva za upis prestanka postojanja udruge po skraćenom postupku.

Dopunjena je i odredba **članka 52.** Zakona na način da se propisuje kako brisanjem iz registra udruga, udruga prestaje postojati i ne smije nastaviti s djelovanjem.

U Zakonu je dodan **novi članak 52.a** kojim se jasno propisuje da će nadležno upravno tijelo brisati stranu udrugu iz registra stranih udruga na temelju rješenja o prestanku djelovanja iz članka 27. ovoga Zakona ili po službenoj dužnosti ako utvrdi da je strana udruga prestala djelovati u Republici Hrvatsko.

Ovim izmjenama u Zakon o udrugama **novim člankom 54.a vraćene su prekršajne odredbe za udruge i strane udruge te odgovorne osobe u slučajevima povreda Zakona** (koje su bile brisane izmjenama i dopunama Zakona 2019. godine). Tako je propisano da će se novčanom kaznom od 300,00 do 1990,00 eura kazniti se za prekršaj udruga ili strana udruga (odnosno novčanom kaznom od 150,00 do 663,00 eura i odgovorna osoba udruge ili strane udruge) ako u određenom roku ne otkloni nedostatke i nepravilnosti utvrđene u nadzoru nad prijavom podataka (prekršaj odredbi u članku 44. stavci 2. i 6. Zakona). Više novčane kazne od 3000,00 do 5000,00 eura kaznit će se za prekršaj udruga ili strana udruga (odnosno novčanom kaznom od 500,00 do 3000,00 eura i odgovorna osoba udruge ili strane udruge) ako u određenom roku ne otkloni zapreku iz članka 19. stavaka 2. i 3. ovoga Zakona i ne podnese zahtjev za upis promjene u registre (prekršaj odredbi u članku 44. stavci 3. i 6. Zakona). Novčanom kaznom od 300,00 do 1990,00 eura kaznit će se za prekršaj udruga (odnosno novčanom kaznom od 150,00 do 663,00 eura i odgovorna osoba udruge) ako nastavi s djelovanjem nakon brisanja udruge iz registra udruga (prekršaj odredbi iz članka 52. stavak 2.).

Propisane su i novčane kazne i za likvidatora udruge, pa će se tako novčanom kaznom od 300,00 do 1990,00 eura kaznit za prekršaj pravna osoba likvidator (odnosno novčanom kaznom od 150,00 do 663,00 eura kaznit će se za prekršaj fizička osoba likvidator) ako:

1. ne provede likvidacijski postupak u roku od 60 dana od dana primitka rješenja nadležnog upravnog tijela o otvaranju likvidacijskog postupka (prekršaj odredbi iz članka 49. stavak 4. Zakona)
2. ne utvrdi stanje na poslovnom računu udruge, knjigovodstveno stanje dugovanja i potraživanja, ostalu imovinu udruge te ne pribavi iz službene evidencije Ministarstva

financija, Porezne uprave potvrdu o nepostojanju duga s osnove javnih davanja te ako utvrdi da udruga ima dugovanja, ne objavi poziv vjerovnicima da prijave svoje tražbine prema udruzi u roku od 30 dana od dana objave poziva odnosno ako za eventualna potraživanja ne pozove dužnike na plaćanje dugova u roku od 30 dana te preostalu imovinu udruge ne raspodijeli u skladu s odredbom članka 53. ovoga Zakona (prekršaj odredbi iz članka 49. stavak 5. Zakona)

3. nakon raspodjele preostale imovine ne podnese nadležnom upravnom tijelu u propisanom roku završni račun i izvješće o provedenom likvidacijskom postupku (prekršaj odredbi iz članka 49. stavak 6. Zakona)
4. u propisanom roku ne obavijesti nadležni sud prema sjedištu udruge radi pokretanja stečajnog postupka ako utvrdi da imovina udruge nije dovoljna za namirenje obveza (prekršaj odredbi iz članka 49. stavak 7. Zakona).

Imajući u vidu da je Zakon o udrugama donesen 2014. godine, da su Udruge imale rok od godinu dana da usklade svoje statute sa Zakonom o udrugama, a da niti nakon osam godina jedan značajan broj udruga to nije učinio, te se opravdano može smatrati da je riječ o neaktivnim udrugama, prijelaznim i završnim odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o udrugama **propisana je ovlast nadležnog upravnog tijela za donošenje rješenja po službenoj dužnosti o brisanju iz registra udruga onih udruga kojima je prema odredbama ranije važećeg Zakona o udrugama utvrđen prestanak djelovanja, a do dana stupanja na snagu ovog Zakona nisu brisane iz tog registra. Isto tako utvrđena je ovlast nadležnog upravnog tijela da po službenoj dužnosti donese rješenje o prestanku djelovanja i brisanju iz registra udruga onih udruga koje nisu uskladile svoje statute s važećim Zakonom i podnijele zahtjev za upis promjena u registar udruga do stupanja na snagu ovog Zakona, te se smatra da će se na taj način doprinijeti brisanju neaktivnih udruga iz registra udruga.**

Propisana je i obveza Ministru pravosuđa i uprave da uskladi Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja Registra udruga Republike Hrvatske i Registra stranih udruga u Republici Hrvatskoj⁴ s odredbama ovog Zakona u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog Zakona.

⁴ NN 4/15 i 14/20